

Bundesamt für Verkehr BAV
CH-3003 Bern

Per e-Mail: konsultationen@bav.admin.ch

15. Januar 2018

Stellungnahme: Ausbauschnitt der Bahninfrastruktur 2030/35

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 29. September 2017 haben Sie uns eingeladen, zum nächsten Ausbauschnitt der Bahninfrastruktur im Rahmen des Strategischen Entwicklungsprogramms STEP Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

economiesuisse vertritt als Dachverband der Schweizer Wirtschaft rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit insgesamt zwei Millionen Beschäftigten im Inland. Unsere Mitglieder umfassen 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie zahlreiche Einzelfirmen. Sämtliche unserer Mitglieder sind auf leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen angewiesen. Diese stellen einen zentralen Standortfaktor für die Schweizer Volkswirtschaft dar.

In diesem Sinne befürwortet economiesuisse den nächsten Bahnausbau zurecht Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Schienenverkehrs und spricht sich für die Ausbauvariante 2035 aus. Diese soll jedoch die Maximalvariante sein. Der Verpflichtungskredit soll höchstens die im Raum stehenden CHF 11.5 Mrd. umfassen. Bezüglich der Planung und Ausgestaltung des Ausbauschnitts vertritt economiesuisse die folgenden Hauptforderungen:

- 1. Transparenz verbessern und Netzwerkeffekte berücksichtigen, damit die angestrebten Ausbauten umfassend und einheitlich beurteilt werden können.**
- 2. Vorhandene Mittel wirkungseffizient einsetzen, so dass ein maximaler volkswirtschaftlicher Mehrwert entsteht.**
- 3. Beim Ausbau resultierende Betriebs- und Folgekosten der einzelnen Projekte in der Planung vollständig mitberücksichtigen.**
- 4. Auslastung im Personenverkehr mit technischen und organisatorischen Massnahmen optimieren, Kostenwahrheit verbessern.**
- 5. Gleich lange Spiesse für den Güterverkehr schaffen.**

Begründung

1. Transparenz verbessern und Netzwerkeffekte berücksichtigen

Im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage bestehen Unklarheiten betreffend Bewertung der einzelnen Projekte und Komposition des Angebotskonzepts. Es ist nicht vollständig nachvollziehbar, auf welcher Grundlage die Projekte im bisherigen Planungsprozess priorisiert wurden. Economiesuisse fordert diesbezüglich mehr Transparenz, so dass das Ausbau-Vorhaben besser auf seine gesamtheitliche volkswirtschaftliche Sinnhaftigkeit geprüft werden kann.

Eine Offenlegung der gesamten Planungsgrundlagen führt im Allgemeinen zu einer Versachlichung der Diskussion um spezifische Projekte. Dies kann insbesondere im Parlament dazu beitragen, dass nicht regionale Partikularinteressen oder die jeweilige Projektreife den finalen Inhalt und Umfang des Ausbauschnitts bestimmen, sondern der effektive wirtschaftliche Mehrwert im Rahmen eines Gesamtkonzepts.

Zusätzlich sind gemäss erläuterndem Bericht relevante Aspekte bisher nicht in die Erarbeitung der beiden Ausbauvarianten eingeflossen. Dies gilt beispielsweise für Wechselwirkungen und Synergieeffekte, welche für die Vernehmlassungsvorlage noch nicht analysiert wurden, jedoch in einzelnen Fällen einen starken Einfluss auf die Bewertung der Projekte haben können. Solche Aspekte gilt es ebenfalls offenzulegen und das Angebotskonzept entsprechend zu optimieren.

2. Vorhandene Mittel wirkungseffizient einsetzen

Der Kernzweck des Ausbauschnitts ist aus Sicht der Wirtschaft die Engpassbeseitigung im Güter- und Personenverkehr auf der Ost-West-Achse. Hierfür sollen jene Projekte priorisiert werden, die (unter Berücksichtigung der Netzwerkeffekte) mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis die grösste Reduktion der Überlast erzielen können. Eine solche Betrachtung führt zu einer logischen und quantitativ nachvollziehbaren, relativen Rangordnung. Je besser ein Projekt in beiden Dimensionen abschneidet, desto eher soll es im Angebotskonzept berücksichtigt werden. Die Zusammensetzung des Ausbauschnitts 2035 ist im Rahmen des Verpflichtungskredits von CHF 11.5 Mrd. nach dieser Rangordnung vorzunehmen, damit die finanziellen Mittel volkswirtschaftlich optimal eingesetzt werden. Angesichts ihres Anteils an der Gesamtwertschöpfung der Schweiz ist es naheliegend, dass die Metropolitanräume (d.h. Basel, Genf und Zürich) dabei ein hohes Gewicht haben werden. Dies nicht nur wegen der verkehrspolitischen Zielerreichung, sondern auch aufgrund der wirtschaftlichen Wachstumsperspektiven. In der Gesamtbetrachtung soll zudem eine Quersubvention besonders schlechter Projekte durch besonders gute vermieden werden, sofern sich damit keine netzrelevanten Vorteile realisieren lassen.

3. Betriebs- und Folgekosten vollständig berücksichtigen

Die Vernehmlassungsvorlage fokussiert zu einseitig auf Investitionskosten und vernachlässigt die resultierenden Kosten für Betrieb und Substanzerhalt. Für eine effiziente Allokation der zur Verfügung stehenden Mittel müssen diese Kosten vollumfänglich berücksichtigt werden (Lebenszykluskosten!). Der langfristige finanzielle Rahmen des BIF und der vorhandene Handlungsspielraum sind dabei zu wahren.

Bereits mit dem beschlossenen Ausbauschnitt 2025 steigen die BIF-Ausgaben für Betrieb und Unterhalt von heute circa CHF 3 Mrd. bis 2040 auf über CHF 4 Mrd. Mit der Variante 2035 des nächsten Ausbauschnitts verschärft sich diese Entwicklung mit grösster Wahrscheinlichkeit. Ein klares Indiz hierfür ist die im erläuternden Bericht prognostizierte, jährliche Ergebnisverschlechterung der Infrastrukturbetreiber um CHF 200 Mio., die ebenfalls über den BIF finanziert werden soll. Dies schränkt die finanzielle Flexibilität des Fonds kontinuierlich ein und führt dazu, dass mit weiteren Ausbauprojekten der Druck auf zusätzliche BIF-Einnahmen zunimmt.

4. Auslastung optimieren, Kostenwahrheit verbessern

Der Kostendeckungsgrad und die Auslastung des Bahnangebots sind in der Schweiz nach wie vor ungenügend. Dies trifft insbesondere beim Regionalverkehr mit Erschliessungsfunktion zu, welcher durch Bund und Kantone gemeinsam bestellt und abgegolten wird. Der anstehende Ausbauschnitt wird diese Probleme aller Voraussicht nach akzentuieren und das teure Überangebot in den Nebenverkehrszeiten weiter verschärfen. Damit steigt schliesslich auch der finanzielle Druck auf das Gesamtsystem.

Aus Sicht der Wirtschaft muss einer solchen Entwicklung auf verschiedenen Ebenen entgegengewirkt werden. Die Rentabilität bereits bestehender und neu vorgesehener Angebote muss bei der weiteren Planung des Ausbauschnitts 2035 stärker gewichtet werden. Dadurch sollen alternative, intermodale Lösungen für den Verkehr auf weniger benützten und weniger rentablen Linien zur Diskussion gestellt werden können (Bus, Bus auf Verlangen, Ride-Sharing, usw.). Zudem müssen Effizienzsteigerungen erzielt und eine intelligente Neugestaltung der Tarife (z.B. Preisdifferenzierung für Haupt- und Nebenverkehrszeiten) zumindest ins Auge gefasst werden. Tarifierhöhungen sind nur als letztes Mittel in Betracht zu ziehen, da sie die Konkurrenzfähigkeit des Bahnbetriebs gegenüber dem Strassenverkehr reduzieren.

5. Gleich lange Spiesse für den Güterverkehr schaffen

Der Güterverkehr wurde in die Planungsarbeiten des Ausbauschnitts erstmals vollständig einbezogen. Dies wurde von economiesuisse und unseren Mitgliedern aus der Branche sehr begrüsst. Das Ergebnis des Prozesses ist positiv und eröffnet für die verladende Wirtschaft Wachstumsperspektiven. Dennoch bleibt der Schienengüterverkehr gegenüber dem Personenverkehr systematisch benachteiligt. economiesuisse fordert daher einen echten Interessenausgleich: Auf der Ost-West-Achse sollen Expresstrassen und Trassen zu Hauptverkehrszeiten für den Güterverkehr zum Standard werden. Auch das Preis-Leistungsverhältnis muss sich verbessern.

Fragebogen

1. Sind Sie mit den generellen Zielsetzungen der Vorlage einverstanden?

Ja. economiesuisse unterstützt die durch FABl gegebenen Rahmenbedingungen und das Strategische Entwicklungsprogramm der Eisenbahninfrastruktur STEP. Der Bahnausbau ist grundsätzlich ein wichtiger Bestandteil der langfristigen Qualitätssicherung der Schweizer Basisinfrastrukturen. Diese ist wiederum entscheidend für eine anhaltend hohe Attraktivität des Wirtschaftsstandorts.

2. Sind Sie mit den Zielen des Ausbauschnitts 2030/35 einverstanden (vgl. insbesondere Leitsätze)?

Ja, mit Vorbehalt. economiesuisse ist mit den Zielen und Leitsätzen im Wesentlichen einverstanden, verlangt aber die Berücksichtigung folgender Aspekte:

- Die Reduktion des Nachfrageüberhangs zur Hauptverkehrszeit soll nicht nur durch den Infrastrukturausbau angestrebt werden, sondern auch durch effizienzsteigernde und allenfalls verkehrslenkende Massnahmen. Dies umfasst beispielsweise technische Innovationen oder differenzierte Tarifmodelle. Solche Alternativen sind (im Sinne der rollenden Planung) während des Planungsprozesses wiederholt zu prüfen, allerspätestens jedoch vor dem geplanten Baubeginn. Je nachdem, wie sich die Technologie entwickelt, kann sie ein teures Bauwerk in der Zukunft obsolet machen. Dieses Vorgehen entspricht dem «Baggertest» wie ihn auch die SBB fordern.
- Im Fernverkehr darf eine Steigerung der Attraktivität des Angebots nicht dazu führen, dass sich die preisliche Attraktivität gegenüber der Strasse weiter verschlechtert.
- Auch im Regionalverkehr soll die Angebotsverdichtung ökonomisch verträglich erfolgen. Ein markant höherer Abgeltungsbedarf durch Bund und Kantone ist zu vermeiden.

- Im Güterverkehr soll die Wettbewerbsfähigkeit des Binnenverkehrs gestärkt werden. Die in beiden Ausbauvarianten in Aussicht gestellten Zusatzkapazitäten sind zwar begrüssenswert, es soll jedoch auch der Standard bezüglich Trassenqualität angehoben werden.

3. Welche der beiden Varianten für den Ausbauschnitt 2030/35 bevorzugen Sie? Weshalb?

economiesuisse befürwortet die Variante 2035. Diese soll jedoch die absolute Maximalvariante sein. Der Verpflichtungskredit soll höchstens die im Raum stehenden CHF 11.5 Mrd. umfassen.

4. Sind Sie mit den vorgeschlagenen Angebotsverbesserungen und Massnahmen der Varianten Ausbauschnitt 2030 bzw. Ausbauschnitt 2035 einverstanden?

economiesuisse äussert sich nicht zu einzelnen Projekten. Um ausufernden Diskussionen vorzubeugen und ein volkswirtschaftlich optimales Gesamtergebnis zu erzielen, fordert economiesuisse eine Priorisierung der Projekte anhand einer relativen Rangordnung, die sich (unter Berücksichtigung der Netzwerke) einerseits auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis und andererseits auf den Beitrag zum Abbau der Überlast abstützt. Je besser ein Projekt in beiden Dimensionen abschneidet, desto eher soll es im finalen Angebotskonzept berücksichtigt werden. Es liegt die Vermutung nahe, dass dies insbesondere auf Projekte in und zwischen den Metropolitanräumen zutrifft. Zudem soll es in der Gesamtbetrachtung keine Quersubvention besonders schlechter Projekte durch besonders gute geben, sofern dies nicht aufgrund der Netzwerke gerechtfertigt ist.

Im Personenverkehr und insbesondere im Regionalverkehr ist zusätzlich die Rentabilität stärker zu gewichten und es sind alternative Lösungen für den Verkehr auf unrentablen Linien in Betracht zu ziehen. Der öffentliche Verkehr muss sich langfristig stärker in Richtung Intermodalität bewegen und Synergien zwischen Verkehrsträgern dort nutzen, wo ein isolierter Bahnausbau verkehrspolitisch und ökonomisch unsinnig ist. Ergänzend können Effizienzsteigerungen im Betrieb sowie differenzierte Tarife dazu beitragen, dass sich die Auslastung über den Tag verbessert und die Rentabilität des Regionalverkehrs zunimmt.

Der Güterverkehr war in die Planungsarbeiten des Ausbauschnitts erstmals vollständig einbezogen. Dies wurde von economiesuisse und unseren Mitgliedern aus der Branche sehr begrüsst. Das Ergebnis des Prozesses ist grundsätzlich positiv und eröffnet dem Schienengüterverkehr Wachstumsperspektiven: Während der bereits beschlossene Ausbauschnitt 2025 die Trassensituation für den Güterverkehr kontinuierlich verschlechtern wird, ermöglicht der nächste Ausbauschnitt in der grösseren Variante 2035 eine moderate Verbesserung im Vergleich zu heute. Dennoch braucht es zusätzliche Verbesserungen. Eine generell höhere Trassenqualität und ein besseres Preis-Leistungsverhältnis sind für den Binnengüterverkehr entscheidend. Die aktuelle Marktentwicklung in der Logistik führt dazu, dass für den Gütertransport Expressstrassen und Trassen zu Hauptverkehrszeiten an Bedeutung gewinnen. Der Ausbauschnitt muss diesem Umstand noch besser Rechnung tragen. Preislich attraktive Expressstrassen und Trassen zu Hauptverkehrszeiten sollen in Zukunft der Standard sein.

5. Sind Sie damit einverstanden, dass die Realisierung des Durchgangsbahnhofs Luzern und die Projektierung des Herzstücks Basel durch Dritte auf eigenes Risiko finanziert werden können?

Keine spezifische Stellungnahme. Grundsätzlich steht es jedem Kanton frei, bedarfsgerechte Projekte auf eigene Rechnung voranzutreiben, solange die Rahmenbedingungen des Eisenbahngesetzes eingehalten werden. Dies betrifft vor allem Art. 58b EBG (insb. Absatz 3¹) sowie Art. 58c EBG². Sachlich sind solche Vorhaben sehr fragwürdig. Die Netzentwicklung soll gemäss FABI vom Bund

¹ «Die Beteiligung Dritter darf weder in der Bau- noch in der Betriebsphase zu einer Mehrbelastung des Bundes führen.»

² «Die Eisenbahnunternehmen können mit den betroffenen Kantonen und Dritten Vereinbarungen über die Vorfinanzierung derjenigen Massnahmen abschliessen, deren Realisierung oder Projektierung von der Bundesversammlung beschlossen worden ist. Die Vereinbarungen bedürfen der Genehmigung des BAV.»

koordiniert und nicht von den Kantonen in Eigenregie vorangetrieben werden. Wenn dies dennoch geschieht, darf beim späteren Betrieb auf keinen Fall ein Abgeltungsanspruch zu Lasten des Bundes geltend gemacht werden.

6. Sind Sie damit einverstanden, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für eine nachträgliche Erstattung dieser Investitionskosten durch den Bund geschaffen werden würden?

Nein. Das STEP basiert auf einer rollenden Planung mit integrierten Ausbauschnitten. Eine nachträgliche Erstattung von Investitionskosten widerspricht dieser Logik sowohl in verkehrs- als auch finanzpolitischer Hinsicht. Verkehrspolitisch führt der Vorgriff auf die Ressourcen zukünftiger Ausbauschnitte allenfalls zu ineffizienten Allokationen, da die vorfinanzierten Projekte keinem vergleichenden Bewertungs- und Planungsprozess unterzogen werden. Aus finanzpolitischer Perspektive schränkt die Erstattung den zukünftigen Spielraum des BIF ein und erhöht den Druck auf der Einnahmenseite des Fonds. *economiesuisse* lehnt die Erstattung deshalb eindeutig ab.

7. Haben Sie zu den übrigen Themen der Vorlage Bemerkungen?

Nein.

8. Gibt es Themen, die Ihrer Ansicht nach zu wenig berücksichtigt wurden?

Nein.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Lukas Federer
Wissenschaftlicher Mitarbeiter Infrastruktur,
Umwelt & Energie